



REGIONE TOSCANA  
Giunta Regionale



REPUBBLICA ITALIANA



UNIONE EUROPEA

COMPETITIVITÀ  
DINAMISMO  
INNOVAZIONE

[www.regione.toscana.it/creo](http://www.regione.toscana.it/creo)

QUALITÀ

## REGIONE TOSCANA

DIREZIONE GENERALE DELLA PRESIDENZA

SETTORE PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA E CONTROLLI COMUNITARI

### Autorità di audit

PROGRAMMA OPERATIVO "OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE" FESR  
2007-2013  
CCI 2007IT162PO012

### Strategia di audit

secondo i contenuti indicati dall'allegato V del Reg. (CE) 1828/06



## 1. INTRODUZIONE

1.1 Identificazione dell'Autorità di audit responsabile della redazione della strategia di audit e gli altri organismi che vi hanno contribuito. Illustrazione della procedura seguita per l'elaborazione della strategia di audit.

L'autorità responsabile della redazione della strategia di audit 2007-2013 è il Settore Programmazione negoziata e controlli comunitari, allocato nell'Area di coordinamento Programmazione e controllo presso la Direzione generale della Presidenza, con sede in Via Verdi 16, 50122 Firenze. Il Settore risulta organizzativamente e funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di gestione che dall'Autorità di certificazione<sup>1</sup> e con decreto del Direttore generale della Presidenza 27 ottobre 2005, n. 5738 è stato confermato quale organismo deputato alle attività di controllo di II° livello e di attestazione finale relativamente ai Fondi strutturali nell'ambito dei programmi operativi inerenti la Regione Toscana.<sup>2</sup>

La strategia di audit tiene conto delle indicazioni formulate dal Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) in qualità di Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit, prevista dall'articolo 73, comma 1 del regolamento (CE) 1083/2006 e come peraltro indicato nel paragrafo VI, punto 2.4, "Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo" (Sottoparagrafo "Controllo") del Quadro strategico nazionale.

L'elaborazione dei contenuti della strategia di audit è stata favorita dal dialogo con le Autorità di audit di altre Regioni nell'ambito del progetto *Sintesi per il cambiamento organizzativo*, realizzato dal Fornez all'interno dell'Ob. 3 PON Azioni di sistema, finalizzato al sostegno e allo scambio di buone pratiche fra pubbliche amministrazioni.

L'Autorità di audit, nel definire la strategia di audit, ha seguito questo iter procedurale:

- esame del quadro normativo di riferimento;
- analisi documentale del sistema di gestione e controllo, al livello di elaborazione attualmente raggiunto;
- valutazione delle criticità emerse negli audit del periodo di programmazione 2000-2006;
- definizione di una prima bozza di strategia;
- trasmissione della bozza all'AdG e all'AdC;
- trasmissione della bozza di strategia di audit all'IGRUE;
- approvazione della strategia con decreto dell'Autorità di audit una volta approvata dalla Commissione europea.

Nella stesura del documento contenente la strategia e nello svolgimento del suo lavoro, l'Autorità di audit fa riferimento a metodologie riconosciute su scala internazionale, principalmente agli standard di connotazione e di prestazione dell'Institute of internal audit (IIA) e ai principi guida del controllo delle finanze pubbliche dell'INT.O.S.A.I. (Dichiarazione di Lima 1977), in particolare nell'interpretazione data con i criteri-guida europei di attuazione delle norme di controllo INT.O.S.A.I.

La strategia di audit contiene un cronogramma che copre l'intero periodo di programmazione in cui sono distribuite le principali fasi dell'attività di controllo prevista. Annualmente, in corrispondenza con l'emissione del parere annuale di cui all'articolo 62 comma 1, lettera d) punti i) e ii) sarà operata una verifica delle attività di audit previste e realizzate e di quelle non ancora realizzate, individuando per queste ultime le problematiche, e sarà operata un'eventuale revisione della strategia con l'aggiornamento della pianificazione delle attività di audit di sistema e sulle operazioni.<sup>3</sup>

La revisione della strategia di audit sarà operata anche in caso di:

- rilevanti modifiche del sistema di gestione e controllo del programma;
- problematiche particolari emerse a seguito di controlli previsti dagli articoli 60 e 61 del regolamento (CE) n. 1083/2006, e/o provenienti da eventuali controlli esterni.

Le modifiche della strategia saranno trasmesse alla Commissione europea e all'Organismo nazionale di coordinamento.

<sup>1</sup> In accordo con quanto previsto dall'articolo 62 del regolamento (CE) 1083/06 e da standard internazionali (IIA 1110 Indipendenza organizzativa)

<sup>2</sup> In accordo con quanto previsto da standard internazionali (IIA 1000 Finalità, Autorità e Responsabilità)

<sup>3</sup> In accordo con quanto previsto da standard internazionali (IIA 2200 Pianificazione dell'incarico)

## 1.2. Obiettivi globali della strategia di audit.

L'obiettivo della strategia di audit è quello di delineare il percorso per verificare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo dei programmi comunitari, ovvero garantire che il sistema di gestione e controllo, così come definito dall'articolo 58 del regolamento (CE) n. 1083/2006, sia in grado di prevenire, individuare, correggere carenze/anomalie/irregolarità potenziali o eventuali, in particolare quelle di natura sistematica, al fine di assicurare la sana gestione finanziaria del programma.

Detto obiettivo generale può essere articolato nei seguenti punti:

- a) definizione di una metodologia per l'esecuzione degli audit di sistema e per il controllo delle singole operazioni;
- b) analisi di rischio per la fissazione dell'ordine di priorità degli audit di sistema;
- c) valutazione dell'affidabilità del sistema per la determinazione del livello di confidenza ai fini del campionamento statistico casuale;
- d) pianificazione dell'attività di audit;
- e) realizzazione degli audit di sistema e degli audit delle operazioni;
- f) procedure di follow up.
- g) procedure finalizzate alla predisposizione della relazione annuale di controllo e relativo parere annuale ed alla dichiarazione finale ai sensi dell'articolo 62 paragrafo 1 lettera e) del regolamento (CE) n. 1083/2007.

Ai fini della definizione delle fasi sopraindicate si tiene conto, con gli adeguamenti necessari alle procedure e alla natura dell'audit su programmi comunitari cofinanziati da fondi strutturali, dei principi espressi negli standard internazionali:

IIA 2200 – Pianificazione dell'incarico

IIA 2300 - Svolgimento dell'incarico

IIA 2400 - Comunicazione dei risultati

IIA 2500 - Processo di monitoraggio

INTOSAI 11 - Programmazione del controllo

INTOSAI 12 - Rilevanza e rischi di controllo

INTOSAI 13 - Elementi probatori e metodi di controllo

INTOSAI 21 - Valutazione del controllo interno e test sul controllo

INTOSAI 23 - Il campionamento ai fini del controllo

## 1.3. Funzioni e responsabilità dell'Autorità di audit e degli altri organismi incaricati di svolgere attività di audit sotto la responsabilità di quest'ultima.

L'Autorità di audit è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo. L'allegato A del decreto del Direttore generale della Presidenza 27 ottobre 2005 n. 5738 contiene la declaratoria delle competenze del Settore Programmazione negoziata e controlli comunitari, che qui si riporta integralmente: "Organizzazione delle funzioni regionali relative alla formazione ed all'implementazione delle intese istituzionali di programma e dei relativi accordi quadro, dei patti regionali e contratti territoriali, degli accordi di programma e degli altri atti di programmazione negoziata a scala nazionale. Elaborazione e attuazione degli atti normativi, amministrativi e di programmazione relativi agli strumenti di cui sopra e gestione dei rapporti con gli organismi regionali, interregionali e statali. **Controlli a campione, controlli di sistema e attestazione finale sui programmi comunitari.** Attività di segreteria ed istruttoria per il tavolo di concertazione generale". La missione dell'Autorità di audit deriva quindi dal suddetto decreto del Direttore generale della presidenza e dal POR CReO FESR, che attribuisce al Settore Programmazione negoziata e controlli comunitari il ruolo di Autorità di audit, con tutte le funzioni previste ai sensi dell'articolo 62 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e del successivo regolamento di attuazione (CE) n. 1828/2006<sup>4</sup>. Il Settore, al di fuori della funzione di Autorità di audit, svolge anche funzioni inerenti la formazione e l'implementazione delle intese istituzionali di programma, degli accordi quadro e dei relativi strumenti di programmazione negoziata. Tali attività riguardano programmi non cofinanziati da Fondi strutturali e sono svolte da personale diverso da quello di supporto all'Autorità di audit. Non vi è quindi conflitto di interessi fra le funzioni svolte dal Settore Programmazione negoziata e controlli comunitari in qualità di Autorità di audit e

<sup>4</sup> standard internazionali (IIA 1000 Finalità, autorità e responsabilità)

le altre funzioni svolte dal Settore. L'Autorità di audit è incaricata in particolare dei compiti seguenti ai sensi dell' articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006:

- garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del programma operativo, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alle lettere a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione.
- entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
  - a) presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del programma operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del programma. Il primo rapporto, che deve essere presentato entro il 31 dicembre 2008, copre il periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008. Le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1° luglio 2015 sono incluse nel rapporto finale di controllo a sostegno della dichiarazione di chiusura di cui al seguente ultimo punto;
  - b) formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni sottiacenti;
  - c) presentare, nei casi previsti dall'articolo 88, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione.
- presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

L'Autorità di audit, per quanto attiene alla garanzia della propria indipendenza e obiettività, allo svolgimento dell'attività e ai rapporti con le altre autorità del programma e con soggetti esterni, si attiene ai principi espressi negli standard internazionali IIA e INTOSAI. A questo proposito è opportuno richiamare anche i principi espressi nel Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato dal Ministro per la Funzione Pubblica con decreto del 28 novembre 2000 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 aprile 2001 n. 84 allegato n. 3.

Per la realizzazione degli audit di sistema e degli audit sulle operazioni, a norma dell'articolo 62 paragrafo 3 del regolamento (CE) 1083/2006, l'Autorità di audit si avvale di una società privata, KPMG spa, individuata con procedura aperta sopra la soglia comunitaria, iscritta, come società di revisione contabile, all'albo speciale istituito presso la CONSOB italiana ai sensi del decreto legislativo n. 58 del 24.2.1998, art. 161 "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria".

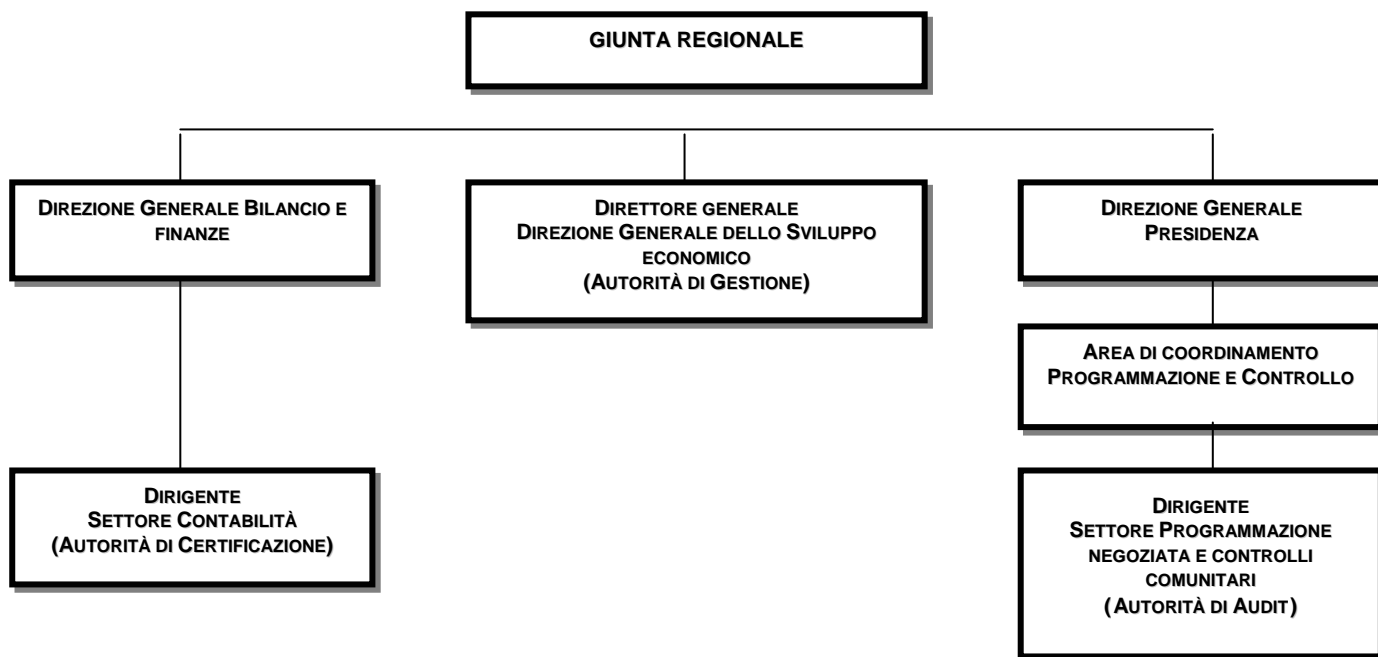
#### 1.4. Grado di indipendenza dell'Autorità di audit dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di certificazione.

Nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di cui all'articolo 58, lettera b), del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione del programma operativo e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo, le Autorità di gestione, di certificazione e di audit sono collocate in tre diverse Direzioni generali, rispettivamente D.G. Sviluppo economico (Autorità di gestione), D.G. Bilancio e finanze (Autorità di certificazione) e D.G. Presidenza (Autorità di audit). Questa struttura organizzativa è il presupposto per l'indipendenza dell'Autorità di audit dalle altre Autorità.<sup>5</sup>

Il grafico n. 1 rappresenta la collocazione dell'Autorità di audit nella struttura organizzativa della Regione, in relazione all'Autorità di gestione e all'Autorità di certificazione.

<sup>5</sup> standard internazionali (IIA 1100)

GRAFICO N.1 - STRUTTURA ORGANIZZATIVA



1.5. Organismi che effettuano gli audit a norma dell'articolo 62, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e loro indipendenza funzionale.

Per la realizzazione degli audit di sistema e degli audit sulle operazioni l'Autorità di audit si serve di una società, KPMG spa, individuata con procedura aperta sopra la soglia comunitaria. La società è iscritta all'albo speciale istituito presso la CONSOB italiana ai sensi del decreto legislativo n. 58 del 24.2.1998, art. 161 "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria". A garanzia della competenza professionale, i criteri di ammissibilità del capitolato prevedevano un'esperienza pluriennale nel settore dei controlli di cui al Regolamento (CE) 438/01 e un'esperienza pluriennale dei componenti il gruppo di lavoro nel settore dei controlli di II° livello. I criteri di aggiudicazione del capitolato d'appalto prevedevano l'attribuzione del 70% del punteggio sulla base del contenuto dei controlli, della metodologia di controllo e di esempi di reports di controllo e il 30 % sulla base dell'offerta economica. A garanzia dell'indipendenza e obiettività della società, il contratto prevede l'incompatibilità fra l'attività di audit e attività inerenti la gestione, valutazione, monitoraggio, controllo di I° livello dei programmi della Regione Toscana cofinanziati da FESR e FEP per il periodo 2007-2013. Prevede inoltre l'obbligo per la società di attenersi ai principi di indipendenza e obiettività previsti dagli standard internazionali e l'obbligo di informare l'Autorità di audit di qualsivoglia situazione di conflitto di interessi nella quale la società stessa o i controllori incaricati dell'esecuzione del presente contratto si vengano a trovare nello svolgimento dei controlli. L'Autorità di audit valuterà, in relazione alla natura del conflitto d'interessi, se escludere l'operazione interessata dall'elenco dei controlli affidati alla società. La mancata segnalazione di casi di incompatibilità comporta la risoluzione di diritto del contratto.

## 2. BASE GIURIDICA E CAMPO DI APPLICAZIONE

### 2.1. Quadro normativo nazionale che incide sull'Autorità di audit e sulle sue funzioni.

A livello nazionale l'atto normativo più rilevante è rappresentato dal D.P.R. 3 ottobre 2008 "Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione" recante norme in materia di ammissibilità delle spese per il periodo 2007-2013.

E' inoltre opportuno richiamare, anche se non si tratta di un riferimento normativo cogente, le "Linee guida sui sistemi di gestione e controllo" predisposte dal MEF-IGRUE allo scopo di perseguire il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi, e salvaguardare così il corretto utilizzo delle risorse comunitarie. Le Linee guida rappresentano un punto di riferimento sulla strada della costruzione di sistemi di

gestione e controllo che garantiscano la sana gestione finanziaria delle risorse europee e nazionali.

Il documento ha per scopo la definizione di linee di indirizzo:

- sull'adeguatezza dei sistemi di gestione e sulle diverse funzioni degli organismi coinvolti;
- sulle procedure di gestione;
- sulle procedure e strumenti di controllo al fine di prevenire o gestire in maniera efficace le irregolarità.

## 2.2. Periodo coperto dalla strategia.

La presente strategia copre l'intero periodo di programmazione 2007-2013 fino alla certificazione finale delle spese (termine massimo previsto 31 marzo 2017).

## 2.3. Fondi, i programmi e i settori coperti dalla strategia.

FESR - P.O. Competitività regionale e occupazione – Toscana 2007 – 2013 CCI 2007IT162PO012.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Metodo di audit e standard di controllo accettati a livello internazionale (compresi, ma non solo, INTOSAI, IFAC e IIA), manuali di audit ed altri documenti specifici.

La metodologia di controllo adottata è fondata sul rispetto dei principi espressi negli standard internazionali IIA e INTOSAI. Tale metodologia, descritta nel manuale di procedure dell'Autorità di audit, costituisce un quadro generale che consente di determinare le procedure, i tempi e i modi della programmazione e dell'esecuzione dei controlli. Il manuale è stato approvato con decreto n. 61 del 19.01.2009. In esso sono sviluppati i seguenti temi: valutazione dell'affidabilità del sistema di gestione e controllo, analisi di rischio, sistema di campionamento, esecuzione degli audit di sistema, esecuzione degli audit sulle operazioni, contraddittorio con i soggetti controllati e relativi tempi, follow up, reporting. Al manuale sono allegati modelli di rapporti e check-list per i controlli di sistema e per i controlli sulle operazioni.

#### **Articolazione delle competenze Autorità di audit – KPMG spa**

L'AdA è titolare delle funzioni previste dall'art. 62 del Reg. (CE) 1083/06 e si avvale della collaborazione di KPMG spa. In particolare a KPMG spa è affidata la realizzazione degli audit di sistema e degli audit delle operazioni, secondo i tempi, le metodologie e gli strumenti preventivamente concordati con l'AdA. KPMG spa presenta i risultati dei controlli all'AdA con i rapporti preliminari di audit, che vengono esaminati, eventualmente discussi e approfonditi. KPMG spa presenta inoltre relazioni trimestrali sull'andamento delle attività di audit. Il campionamento delle operazioni è effettuato dal Settore sistema statistico regionale della D.G. Organizzazione e sistema informativo, secondo la metodologia MUS più avanti descritta e sulla base degli elenchi annuali di operazioni certificate che l'Autorità di certificazione è tenuta a fornire entro 3 settimane dalla data alla quale fa riferimento la certificazione di spesa e domanda di pagamento.

#### **Pianificazione annuale dell'attività di audit**

All'inizio dell'anno l'AdA concorda con KPMG spa un cronogramma annuale dei controlli, sulla base del risultato del campionamento e degli esiti degli audit di sistema e degli audit delle operazioni dell'anno precedente.

#### **Elaborazione condivisa delle modalità e degli strumenti di audit**

Nel manuale delle procedure dell'AdA, con il concorso di KPMG spa, sono stati concordati:

- l'approccio con i soggetti controllati
- i modi di svolgimento delle attività di audit
- le modalità di confronto e contraddittorio con i soggetti controllati
- i contenuti dei controlli sulle operazioni
- i format dei rapporti di controllo e dei verbali.

Gli audit di sistema sono effettuati su tutti gli organismi e i soggetti che costituiscono il sistema di gestione e controllo: Autorità di gestione, Autorità di certificazione, Organismi intermedi, Uffici responsabili delle

operazioni. Saranno condotti audit di sistema anche su materie orizzontali, che attraversano le competenze di diversi attori del sistema, quali il rispetto delle normative ambientali, le pari opportunità, il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, i controlli di I° livello, la gestione di irregolarità e recuperi, le piste di controllo.

Sia per gli audit di sistema che per gli audit sulle operazioni, la procedura di controllo prevede le seguenti fasi:

- contattare con almeno 15 giorni di anticipo il soggetto controllato per raccogliere preventivamente la documentazione e fissare la data del sopralluogo;
- controllo in loco sia presso l'organismo intermedio/l'ufficio regionale incaricato della gestione che presso il beneficiario;
- redazione di un rapporto di controllo preliminare che viene inviato ai soggetti controllati per permettere loro di esprimere osservazioni e controdeduzioni entro il termine di 20 giorni;
- redazione di un rapporto definitivo che viene inviato ai soggetti controllati, all'AdG e all'AdC;
- interventi correttivi degli uffici competenti entro 60 giorni dalla comunicazione del rapporto definitivo;
- verifica da parte dell'AdA dell'adozione degli interventi correttivi;
- sintesi dei risultati dell'attività di audit nel rapporto annuale.

I rapporti di controllo sono redatti in modo tale da:

- indicare l'operazione e l'organismo controllati
- comprendere una breve sintesi delle procedure di controllo impiegate
- indicare i documenti che sono stati esaminati e sulla base dei quali sono state tratte la conclusione dell'audit
- indicare le spese risultate inammissibili al controllo
- indicare chiaramente gli esiti, le osservazioni ed annotazioni sulla legittimità e sulla regolarità delle procedure attuate
- indicare le azioni correttive necessarie, il contributo da recuperare e le raccomandazioni per il miglioramento dei sistemi;
- recare la data del controllo
- menzionare la sede in cui il controllo è stato effettuato
- recare la data di redazione del verbale definitivo

### **Approccio**

Sotto il profilo metodologico il procedimento di controllo è caratterizzato dall'adozione del metodo del confronto e del contraddittorio con i soggetti interessati. L'adozione di un corretto approccio verso il soggetto controllato, al fine di stabilire un rapporto collaborativo, presuppone un'efficace comunicazione, che permetta a chi esercita il controllo di far comprendere al soggetto controllato le finalità perseguite e le possibili utilità che potrebbero derivare anche al controllato.

### **Documentazione**

Il controllore documenta le circostanze importanti che forniscono elementi probatori a sostegno delle constatazioni e che attestano che il controllo è stato realizzato in conformità delle strategie e delle procedure di controllo condivise. I documenti di lavoro vengono custoditi in luogo sicuro, secondo i principi di riservatezza e conservati per un periodo di tempo sufficiente, conformemente alle norme comunitarie in materia di conservazione dei documenti.

### **Elementi probatori**

Il controllore trae le conclusioni tenendo conto delle fonti e della natura degli elementi probatori raccolti. Quando gli elementi probatori ottenuti da diverse fonti in merito ad un elemento sono contraddittori, il controllore cerca di risolvere l'incongruenza raccogliendo elementi probatori supplementari. Qualora l'auditor debba stabilire un campione degli elementi contabili da controllare, considera gli obiettivi del test e gli attributi della popolazione all'interno della quale verrà selezionato il campione. Nel determinare la selezione e le dimensioni del campione il controllore si attiene alle prassi contabili generalmente accettate.

## **4. STRATEGIA E PRIORITÀ DELL'AUDIT**

4.1. Soglie di rilevanza ai fini di pianificazione e di notifica delle carenze.
---

Nell'ambito di un controllo finanziario l'obiettivo del controllore consiste nell'ottenere una ragionevole

certezza che i consuntivi finanziari siano corretti e sufficientemente attendibili ai fini di coloro che li utilizzano. A questo fine è necessario stimare il livello globale di errore, di dichiarazioni non corrette o di irregolarità e, qualora sia ritenuto rilevante, segnalarlo all'utilizzatore dei consuntivi finanziari. Così facendo, il controllore intende garantire che i consuntivi finanziari non contengano errori significativi. Il controllore deve decidere qual è il livello massimo tollerabile di inesattezza che consente di accettare i consuntivi finanziari. Tale livello può essere indicato come "soglia di rilevanza". Tale soglia può essere determinata stabilendo un importo assoluto, o ricorrendo ad una percentuale. La soglia di rilevanza individuata dall'art. 17 del Reg. (CE) 1828/06 è del 2%. Se la stima dell'errore globale supera la soglia di rilevanza, il controllore dovrebbe:

- esaminare attentamente tutti gli elementi in suo possesso, compreso il margine di errore possibile nelle procedure statistiche di stima e nelle estrapolazioni;
- svolgere ulteriori indagini, compreso il controllo di un campione supplementare, al fine di accertare se le irregolarità rilevate possano attribuirsi soltanto ad alcune tipologie di operazioni o debbano ritenersi diffuse nell'intero sistema di gestione;
- chiedere all'Autorità di gestione l'adozione di misure idonee a riportare il livello di irregolarità nell'ambito della soglia di rilevanza;
- tenere in adeguato conto del superamento della soglia di rilevanza nel rapporto annuale e nel parere sul funzionamento del sistema di gestione ai fini della valutazione dell'affidabilità del sistema.

#### 4.2. Tipi di audit (audit dei sistemi, audit delle operazioni).

##### 4.2.1 Audit dei sistemi

Facendo riferimento anche ai requisiti chiave richiesti per le tre Autorità, indicati nel documento della Commissione "Guida ad una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri" (aprile 2008), gli elementi principali oggetto di audit di sistema sono:

- chiara individuazione e separazione delle funzioni
- adeguate informazioni ai beneficiari sui loro diritti e doveri e sulle regole di ammissibilità
- manuali di procedure per le diverse funzioni dei soggetti del sistema
- affidabilità del sistema informatico di monitoraggio e rendicontazione finanziaria
- modalità di selezione delle operazioni
- attendibilità della certificazione della spesa basata su verifiche effettive dei dati acquisiti
- conservazione di registrazioni contabili e delle altre informazioni che permettano di verificare l'esistenza di una pista di controllo
- modalità di controllo sulle altre politiche comunitarie orizzontali (pari opportunità, ambiente)
- sistema contabile che permetta la riconciliazione degli importi rendicontati con i documenti giustificativi
- procedure per adottare azione correttive in caso si manifestino errori sistematici
- informazione e pubblicità
- rispetto della normativa sui regimi di aiuto
- adeguate procedure per i controlli di gestione, documentali e in loco
- modalità di controllo sugli appalti
- rispetto dei tassi di cofinanziamento
- segnalazione e gestione irregolarità

##### a) Organismo responsabile dell'attività di audit.

L'organismo responsabile dell'attività di audit di sistema è l'Autorità di audit, che si servirà di KPMG spa, società individuata con procedura aperta sopra la soglia comunitaria ed iscritta all'albo speciale istituito presso la CONSOB, per la realizzazione dei controlli. Alcuni audit di sistema potranno essere realizzati direttamente dall'Autorità di audit, essa inoltre potrà partecipare ad audit di sistema realizzati da KPMG spa.

##### b) Organismi da sottoporre ad audit.

Nel corso dell'intero periodo di programmazione tutti i soggetti/organismi che svolgono un ruolo nel sistema di gestione e controllo saranno soggetti ad audit. Tali soggetti allo stato attuale sono: Autorità di gestione, Autorità di certificazione, Fidi Toscana (O.I.), ARTEA (O.I.) e gli uffici regionali responsabili delle operazioni. L'Autorità di audit si propone l'obiettivo di sottoporre ad una verifica complessiva le componenti principali, strategiche del sistema di gestione (cioè AdG, AdC e O.I.) nel corso del 2008-2009 e di svolgere i controlli sulle componenti secondarie, operative (cioè uffici responsabili delle operazioni), negli anni successivi. Saranno quindi sottoposti ad audit di sistema nel 2008-2009 i soggetti e gli organismi che costituiscono gli attori principali (strategici) del sistema di gestione e controllo: Autorità di gestione, Autorità di certificazione,

Organismi intermedi. L'obiettivo dell'audit è quello di verificare che siano soddisfatti i requisiti principali posti dai regolamenti comunitari in relazione ai compiti di questi soggetti. L'audit sarà quindi principalmente diretto ad assicurare presso gli attori principali l'esistenza dei requisiti di sistema quali atti di indirizzo, manuali, linee guida, costruzione di sistemi di controllo e di sistemi informativi, garanzia dell'attendibilità dei flussi di dati, esistenza di un efficace sistema di segnalazione delle irregolarità e recupero di contributi. Negli anni successivi saranno ripetuti, con cadenza ogni 2-3 anni, gli audit di sistema sugli attori principali del sistema di gestione (Autorità di gestione, Autorità di certificazione, Organismi intermedi) e saranno condotti audit di sistema su tutti gli altri soggetti/organismi preposti alla gestione delle attività operative.

c) Eventuali aspetti orizzontali che devono rientrare negli audit dei sistemi, quali appalti pubblici, aiuti di Stato, norme ambientali, pari opportunità e sistemi informatici.

Durante l'intero periodo di programmazione tutti gli aspetti orizzontali saranno oggetto di audit di sistema: gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato, l'informazione e la pubblicità, le norme ambientali, le pari opportunità, i controlli di I° livello, i sistemi informatici. I controlli su tali aspetti saranno distribuiti uniformemente durante l'intero periodo di programmazione, secondo l'ordine di priorità che sarà stabilito dall'analisi dei rischi annualmente condotta.

#### 4.2.2. Audit delle operazioni

Gli elementi principali oggetto dei controlli sulle operazioni sono:

- selezione dell'operazione
- ammissibilità delle spese
- documentazione giustificativa di spesa
- conformità della realizzazione rispetto al progetto ammesso
- rispetto dei tempi nella realizzazione e nei pagamenti
- erogazione del contributo
- rispetto della normativa sugli appalti (nel caso l'operazione preveda procedure di appalto)
- rispetto delle altre politiche comunitarie orizzontali (pari opportunità, ambiente)
- compatibilità dell'eventuale concorso di finanziamenti
- ammissibilità dell'IVA
- conservazione di registrazioni e della documentazione che permetta di verificare l'esistenza di una pista di controllo
- informazione e pubblicità
- rispetto dei tassi di cofinanziamento

a) Organismo responsabile dell'attività di audit

L'organismo responsabile dell'attività di audit sulle operazioni è l'Autorità di audit, che si servirà di KPMG spa, società individuata con procedura aperta sopra la soglia comunitaria ed iscritta all'albo speciale istituito presso la CONSOB, per la realizzazione dei controlli. Alcuni audit su operazioni potranno essere realizzati direttamente dall'Autorità di audit, ed essa inoltre potrà partecipare ad audit realizzati da KPMG spa.

b) Criteri per determinare il livello di garanzia ottenuto dagli audit dei sistemi e i documenti utilizzati per applicare la metodologia di campionamento di cui all'articolo 17.

A cominciare dal rapporto annuale 2009 il livello di affidabilità del sistema sarà determinato secondo la metodologia di valutazione quantitativa descritta nel documento della Commissione "Consigli per una metodologia comune per valutare i sistemi di gestione e controllo negli Stati membri" (aprile 2008). Il documento stabilisce un quadro di riferimento comune per valutare gli aspetti essenziali della funzionalità dei sistemi. La metodologia, articolata su quattro fasi successive, partendo dalla determinazione del livello di raggiungimento dei criteri di valutazione, permette di giungere alla determinazione del livello di raggiungimento dei requisiti chiave, quindi ad una conclusione per ciascuna Autorità e ad una conclusione generale per l'intero sistema di gestione. Il risultato finale di questa metodologia è quello di determinare il livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo, che si traduce in livello di confidenza, parametro necessario per la metodologia MUS di campionamento statistico qui accolta. Si riporta qui sotto la griglia dei requisiti chiave e dei criteri di valutazione per l'Autorità di gestione, l'Autorità di certificazione e gli Organismi intermedi, con l'avvertenza che i criteri di valutazione sono stati ulteriormente dettagliati, articolandoli in un

serie di punti specifici che ne colgono meglio i vari aspetti.

Il giudizio sui criteri di valutazione, a differenza di quanto previsto nel documento "Consigli per una metodologia comune ..." è espresso in termini di prodotto fra rischio intrinseco (IR) e rischio di controllo (CR), intesi come probabilità di rischio collegato al livello di funzionalità di ogni criterio di valutazione. Al giudizio "Funziona bene" corrisponde un livello di rischio basso, al giudizio "Funziona correttamente ma sono necessari miglioramenti" corrisponde un livello di rischio medio/basso, al giudizio "Funziona parzialmente" corrisponde un livello di rischio medio/alto e al giudizio "Essenzialmente non funziona" corrisponde un livello di rischio alto. Alla determinazione dei valori di IR e CR si è giunti attraverso i risultati di un gruppo di lavoro fra Autorità di audit di regioni italiane coordinato del Formez. Ciascuna Autorità ha associato, sulla base della propria esperienza e valutazione professionale, a ciascun criterio di valutazione per ciascun livello di rischio (basso, medio/basso, medio/alto e alto) un valore numerico che esprime la probabilità del rischio. Tali probabilità sono state ponderate per ciascun criterio tenendo conto dell'influenza di quest'ultimo sul grado di funzionamento del requisito. I valori espressi in questa griglia rappresentano i valori medi delle risposte fornite dalla Autorità di audit. La determinazione del livello di IR e di CR per i vari criteri di valutazione avverrà sulla base degli esiti degli audit di sistema.

Requisiti chiave Criteri di valutazione	Funziona bene. Sono necessari soltanto miglioramenti di minore entità		Funziona correttamente ma sono necessari miglioramenti		Funziona parzialmente, sono necessari miglioramenti sostanziali		Essenzialmente non funziona	
<b>Autorità di gestione / Organismi intermedi</b>								
<b>1) Chiara definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'autorità di gestione e gli organismi intermedi ed all'interno di essi</b>								
<b>Esistenza di procedure per monitorare i compiti delegati</b>	IR 0,09	CR 0,11	IR 0,28	CR 0,28	IR 0,52	CR 0,52	CR 1,00	IR 1,00
Per la gestione dell'attività delegata esistono indicazioni specifiche?								
E' previsto un sistema di monitoraggio e controllo sistematico sugli enti delegati?								
Esistono procedure scritte per la gestione delle attività da parte degli Organismi Intermedi (manuali, linee guida, circolari, etc.)?								
Esistono modelli per i diversi adempimenti legati all'attuazione del programma?								
<b>Chiara definizione ed assegnazione delle funzioni, inclusi atti formali di delega delle funzioni agli O.I.</b>	IR 0,09	CR 0,12	IR 0,33	CR 0,29	IR 0,59	CR 0,51	CR 1,00	IR 1,00
Esiste un livello adeguato di separazione delle funzioni tra l'autorità di gestione e le diverse autorità?								
Le funzioni svolte dall'autorità di gestione sono conformi con quelle previste dai regolamenti comunitari e dall'organizzazione indicata nel PO?								
Esistono deleghe formali per specifiche funzioni?								
Esiste un organigramma ? (con la descrizione dei diversi soggetti coinvolti, delle funzioni svolte e del flusso informativo, - ad es. responsabile di asse)								
Esiste un atto formale di attribuzione di responsabilità al personale dedicato?								
Qual è il numero di personale interno dedicato e relativa qualifica?								
Qual è il numero di personale esterno dedicato e relativa qualifica?								
Le competenze del personale dedicato per lo svolgimento delle funzioni assegnate sono adeguate?								
Viene garantito un adeguato flusso informativo e documentale tra i diversi soggetti coinvolti?								
I passaggi di documenti e informazioni tra i diversi soggetti coinvolti avviene in maniera formalizzata/strutturata?								
Esistono procedure scritte per la gestione del Programma (manuali, linee guida, circolari, etc.)?								

<b>2) Adeguate procedure per la selezione delle operazioni</b>								
<b>I bandi per la selezione dei progetti dovrebbero essere resi pubblici (ad esclusione di casi di selezione diretta di progetti)</b>	IR 0,13	CR 0,14	IR 0,30	CR 0,29	IR 0,57	CR 0,54	CR 1,00	IR 1,00
Sono previste modalità per assicurare che la selezione delle operazioni avvenga conformemente ai criteri applicabili al PO e conformi alle pertinenti norme comunitarie e nazionali								
Nei bandi viene indicata la fonte di finanziamento?								
L'AdG/OI prevede per ogni operazione adeguati indicatori di monitoraggio?								
<b>Tutte le domande ricevute dovrebbero essere registrate</b>	IR 0,09	CR 0,08	IR 0,24	CR 0,23	IR 0,47	CR 0,46	CR 1,00	IR 1,00
<b>Tutte le domande dovrebbero essere valutate in base ai criteri di selezione applicabili</b>	IR 0,11	CR 0,10	IR 0,29	CR 0,26	IR 0,59	CR 0,52	CR 1,00	IR 1,00
Per la valutazione delle offerte viene nominata un'apposita commissione?								
Esistono decreti di nomina (o atti equivalenti) dei componenti della Commissione di valutazione?								
Vengono impiegate commissioni di valutazione interne?								
Vengono impiegate commissioni di valutazione esterne?								
Vengono impiegate commissioni di valutazione miste?								
Vengono preventivamente individuati e resi pubblici i criteri di valutazione utilizzati per la selezione dei progetti ?								
Esiste documentazione adeguata dell'istruttoria svolta per la selezione delle domande?								
Vengono predisposti appositi verbali di valutazione?								
I verbali di valutazione sono correttamente conservati?								
<b>Le decisioni dovrebbero essere comunicate</b>	IR 0,07	CR 0,09	IR 0,22	CR 0,22	IR 0,46	CR 0,46	CR 1,00	IR 1,00
E' garantita un'informazione tempestiva dell'esito della gara a tutti i partecipanti?								
Vengono portate a conoscenza degli esclusi le motivazioni di esclusione?								
Vengono regolarmente pubblicati gli avvisi relativi agli appalti aggiudicati?								
Esiste un atto giuridicamente vincolante verso il beneficiario (decreto approvazione contratto/convenzione, graduatoria progetti ammessi, etc.)?								
<b>3) Adeguate informazioni e strategia per fornire assistenza ai beneficiari</b>								
<b>Comunicazione ai beneficiari dei loro diritti ed obblighi</b>	IR 0,13	CR 0,12	IR 0,31	CR 0,29	IR 0,54	CR 0,53	CR 1,00	IR 1,00
Sono comunicate le regole nazionali e comunitarie sull'ammissibilità delle spese?								
Sono comunicate le condizioni relative ai prodotti e servizi che l'operazione finanziata deve fornire								
Sono comunicate informazioni sul piano finanziario, sulla scadenza per l'esecuzione dell'operazione, sui requisiti di una contabilità separata, sulle informazioni che il beneficiario è tenuto a conservare e fornire								
<b>Esistenza di regole nazionali non ambigue di elegibilità per il programma</b>	IR 0,09	CR 0,10	IR 0,26	CR 0,24	IR 0,53	CR 0,50	IR 1,00	CR 1,00
<b>Strategia per assicurare che i beneficiari abbiano accesso alle informazioni necessarie e adeguate (opuscoli, depliant, workshops, sito web)</b>	IR 0,08	CR 0,09	IR 0,25	CR 0,22	IR 0,50	CR 0,50	CR 1,00	IR 1,00
<b>4) Adeguati controlli di gestione</b>								
<b>Esistenza di procedure e check-list scritte per rilevare ogni irregolarità</b>	IR 0,12	CR 0,12	IR 0,31	CR 0,30	IR 0,56	CR 0,56	IR 1,00	CR 1,00
Le check-list prevedono il rispetto delle scadenze di elegibilità?								
Le check prevedono la verifica della conformità con il progetto approvato?								
Le check prevedono il rispetto dei tassi di cofinanziamento ?								
Le check prevedono il rispetto delle norme nazionali e comunitarie in tema di spesa ammissibile, aiuti di Stato, appalti, ambiente, pari opportunità?								

Le check-list prevedono la verifica della realizzazione del servizio o dell'opera?								
Le check-list prevedono la verifica della spesa rendicontata ?								
Le verifiche documentali circa la spesa di un'operazione dovrebbero essere completate prima della certificazione	IR 0,10	CR 0,10	IR 0,31	CR 0,24	IR 0,55	CR 0,44	CR 1,00	IR 1,00
Tutte le domande di rimborso dei beneficiari sono soggette a verifiche documentali che comprendono anche la documentazione giustificativa di spesa ?	IR 0,13	CR 0,14	IR 0,32	CR 0,33	IR 0,56	CR 0,57	CR 1,00	IR 1,00
Le verifiche in loco sono svolte quando il progetto è ben avanzato	IR 0,10	CR 0,12	IR 0,28	CR 0,21	IR 0,52	CR 0,45	CR 1,00	IR 1,00
E' mantenuta documentazione dei controlli documentali e in loco e del follow-up svolto ?	IR 0,12	CR 0,11	IR 0,30	CR 0,25	IR 0,52	CR 0,46	CR 1,00	IR 1,00
Le verifiche in loco sono basate su un'adeguata valutazione del rischio, su un sistema di campionamento documentato ed è disponibile una sintesi delle conclusioni e delle irregolarità rilevate ?	IR 0,08	CR 0,08	IR 0,26	CR 0,21	IR 0,47	CR 0,39	CR 1,00	IR 1,00
Procedure per assicurare che l'AdC riceva tutte le informazioni sui controlli di gestione svolti	IR 0,10	CR 0,09	IR 0,29	CR 0,22	IR 0,51	CR 0,41	CR 1,00	IR 1,00
<b>5) Piste di controllo adeguate</b>								
Le registrazioni contabili sono tenute in modo tale che forniscano informazioni dettagliate sulla spesa sostenuta per ogni operazione. Il sistema contabile permette di identificare sia il beneficiario e eventuali altri soggetti coinvolti nell'operazione che i giustificativi di pagamento ?	IR 0,16	CR 0,17	IR 0,32	CR 0,32	IR 0,56	CR 0,57	CR 1,00	IR 1,00
Sono conservate al livello appropriato le ulteriori informazioni necessarie quali: specifiche tecniche, piano finanziario dell'operazione, monitoraggio dell'avanzamento, documenti relativi alla domanda, la selezione, l'approvazione del contributo, le procedure di appalto e rapporti di controllo.	IR 0,16	CR 0,17	IR 0,30	CR 0,31	IR 0,51	CR 0,52	CR 1,00	IR 1,00
I beneficiari hanno un sistema contabile separato e un sistema di codifica per le transazioni, che permetta di verificare l'eligibilità delle spese dell'operazione quando questa è solo parzialmente cofinanziata e il rispetto dei limiti di eligibilità	IR 0,18	CR 0,20	IR 0,36	CR 0,35	IR 0,61	CR 0,57	CR 1,00	IR 1,00
Esistono procedure che garantiscano che tutti i documenti rilevanti siano conservati al livello appropriato (adeguata pista di controllo)	IR 0,09	CR 0,10	IR 0,25	CR 0,24	IR 0,48	CR 0,45	CR 1,00	IR 1,00
<b>6) Affidabili sistemi di contabilità, monitoraggio e reporting finanziario in forma computerizzata</b>								
Sono posti in essere sistemi computerizzati capaci di fornire informazioni rilevanti e affidabili	IR 0,13	CR 0,12	IR 0,30	CR 0,28	IR 0,54	CR 0,51	CR 1,00	IR 1,00
Procedure per garantire il mantenimento del sistema, la protezione e l'integrità dei dati.								
Il sistema fornisce tutte le informazioni di cui all'allegato III del Reg. CE 1828/2006								
<b>7) Necessarie azioni preventive e correttive in caso di rilevazione di errori sistemici da parte dell'autorità di audit</b>								
Dovrebbero esistere procedure per assicurare e documentare un adeguato follow up dei risultati degli audit	IR 0,14	CR 0,14	IR 0,30	CR 0,29	IR 0,54	CR 0,53	CR 1,00	IR 1,00
Dovrebbero esistere procedure per assicurare azioni preventive e correttive nel caso di errori sistemici	IR 0,11	CR 0,11	IR 0,28	CR 0,25	IR 0,52	CR 0,47	CR 1,00	IR 1,00

<b>Autorità di certificazione</b>								
<b>1) Chiara definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'Autorità di certificazione e gli Organismi intermedi ed all'interno di essi</b>								

Rispetto del principio di separazione delle funzioni fra l'AdG, l'AdC e gli O.I.	IR 0,09	CR 0,08	IR 0,25	CR 0,21	IR 0,50	CR 0,45	CR 1,00	IR 1,00
Procedure per monitorare i compiti delegati	IR 0,09	CR 0,08	IR 0,26	CR 0,25	IR 0,51	CR 0,47	CR 1,00	IR 1,00
Chiara definizione e ripartizione delle funzioni	IR 0,09	CR 0,08	IR 0,40	CR 0,24	IR 0,52	CR 0,47	CR 1,00	IR 1,00
<b>2) Piste di controllo e sistemi computerizzati adeguati</b>								
Registrazioni contabili in forma computerizzata della spesa dichiarata alla Commissione	IR 0,11	CR 0,11	IR 0,30	CR 0,28	IR 0,53	CR 0,49	CR 1,00	IR 1,00
La pista di controllo all'interno dell'AdC permette la riconciliazione degli importi dichiarati alla CE con la rendicontazione delle spese ricevuta dall'AdG/O.I.	IR 0,13	CR 0,11	IR 0,29	CR 0,25	IR 0,50	CR 0,43	CR 1,00	IR 1,00
<b>3) Adeguate procedure affinché la certificazione sia fondata su solide basi</b>								
L'AdC ha definito le informazioni adeguate di cui ha bisogno dall'AdG e dagli O.I. per la verifica della spesa, e vi sono procedure concordate con l'AdG che assicurino la regolarità e tempestività di queste informazioni	IR 0,12	CR 0,14	IR 0,28	CR 0,29	IR 0,51	CR 0,51	CR 1,00	IR 1,00
Esame dei rapporti dei controlli di I° livello dell'AdG/O.I.	IR 0,12	CR 0,13	IR 0,28	CR 0,27	IR 0,51	CR 0,44	CR 1,00	IR 1,00
Esame dei rapporti dei controlli di II° livello	IR 0,12	CR 0,11	IR 0,27	CR 0,23	IR 0,50	CR 0,41	CR 1,00	IR 1,00
Garanzia che dei risultati di questi controlli si tenga adeguatamente conto nella certificazione di spesa	IR 0,09	CR 0,09	IR 0,25	CR 0,23	IR 0,49	CR 0,44	CR 1,00	IR 1,00
L'AdC riconcilia e ricalcola le spese rendicontate per predisporre la domanda di pagamento	IR 0,10	CR 0,07	IR 0,26	CR 0,22	IR 0,49	CR 0,41	CR 1,00	IR 1,00
<b>4) Procedure soddisfacenti per tenere la contabilità degli importi da recuperare e per il recupero dei pagamenti non dovuti</b>								
Tenere una contabilità degli importi da recuperare e degli importi ritirati dalla certificazione di spesa. Gli importi recuperati dovrebbero essere dedotti dalla successiva dichiarazione di spesa	IR 0,11	CR 0,10	IR 0,25	CR 0,26	IR 0,48	CR 0,46	CR 1,00	IR 1,00
Prima del 31 marzo di ogni anno l'AdC dovrebbe inviare alla Commissione una dichiarazione sugli importi ritirati e recuperati secondo il modello dall'all. XI al Reg. CE 1828/06	IR 0,10	CR 0,09	IR 0,24	CR 0,26	IR 0,46	CR 0,44	CR 1,00	IR 1,00

Calcolando il prodotto dei diversi livelli di IR e CR e considerando i valori medi, sono state individuate 4 classi teoriche di rischio. A ciascuna classe corrisponde un livello di affidabilità dell'AdG e dell'AdC ed infine del sistema di gestione ed un conseguente livello di confidenza, quale parametro da utilizzare ai fini del campionamento.

Le modalità operative di questa metodologia prevedono queste fasi:

- In esito agli audit di sistema, attribuzione di un valore ai vari criteri di valutazione previsti dalla griglia;
- Media dei valori dei criteri di valutazione per ogni requisito chiave. Tale valore medio rappresenta il valore del rischio associato al requisito;
- Media dei valori dei requisiti per ogni Autorità. In presenza di O.I. media ponderata rispetto all'importo finanziario. Per ogni O.I. tale valore rappresenta il rischio associato all'Autorità. Tale rischio non può essere inferiore al rischio associato ai requisiti essenziali per ogni Autorità: 4 "adeguati controlli di gestione" per l'Autorità di gestione e 3 "Adeguate procedure affinché la certificazione sia fondata su solide basi" per l'Autorità di certificazione;
- Media fra il rischio associato all'AdG e il rischio associato all'AdC, che costituisce il rischio associato al sistema. Nel fare questa media si dovrà tener conto di tutti i fattori mitiganti e dei controlli compensativi che riducono il rischio complessivo per il sistema;
- Confronto fra il rischio associato al sistema con gli intervalli teorici precedentemente stabiliti;
- Valutazione del livello di affidabilità del sistema e del livello di confidenza.

Qui si riportano i valori degli intervalli teorici, corrispondenti ai diversi livelli di affidabilità per l'AdG e per l'AdC, risultanti dall'esercitazione Formez-Regioni. Per la valutazione del livello di affidabilità del sistema di gestione si utilizzeranno valori medi fra quelli stabiliti per l'AdG e per l'AdC.

**Autorità di Gestione**

Valori	Classi di rischio
$p \leq 0,06$	BASSO
$0,06 < p \leq 0,12$	MEDIO-BASSO
$0,12 < p \leq 0,27$	MEDIO-ALTO
$p > 0,27$	ALTO

**Autorità di Certificazione**

Valori	Classi di rischio
$p \leq 0,05$	BASSO
$0,05 < p \leq 0,11$	MEDIO-BASSO
$0,11 < p \leq 0,25$	MEDIO-ALTO
$p > 0,25$	ALTO

Livello di affidabilità del sistema	Descrizione	Livello di confidenza per il campionamento
Alto	Il sistema funziona bene: sono necessari soltanto miglioramenti di minore entità	60%
Medio-alto	Il sistema funziona correttamente ma sono necessari miglioramenti	70%
Medio-basso	Il sistema funziona parzialmente, sono necessari miglioramenti sostanziali	80%
Basso	Cattivo funzionamento generale	90%

Le attività di verifica relative all’audit delle operazioni saranno effettuate con il metodo di campionamento per unità monetaria (MUS - Monetary Unit Sampling ). Il MUS è un metodo di campionamento utilizzato nelle attività di auditing. La Commissione europea lo presenta nel documento “Draft Guidance note on sampling methods for audit authorities” aprile 2008 ed è citato anche in letteratura (Thompson, M. E., 1997; Arens, A. A. e Loebbecke, J. K, 1981). Il MUS utilizza le unità monetarie come unità di campionamento. In particolare, il metodo si basa su un campionamento sistematico: una operazione é inclusa nel campione se almeno una sua unità monetaria risulta estratta. L’utilizzo di questo metodo di campionamento è adeguato nei casi in cui si prevede la presenza di una frequenza di operazioni non conformi o pari a 0 o molto prossima a 0.

La procedura di campionamento conduce alla selezione di un campione secondo un disegno nps (n proportional to size) di dimensione fissa: cioè un disegno di campionamento in cui le operazioni hanno una probabilità di entrare a far parte del campione proporzionale allo loro dimensione espressa in euro. Alcune operazioni di importo molto elevato vengono selezionate con certezza; si tratta delle operazioni per il cui importo è superiore al passo di campionamento:

$$\frac{n \cdot x_k}{BV} > 1 \quad \Leftrightarrow \quad x_k > \frac{BV}{n} \quad (1)$$

dove:

BV: Importo totale delle operazioni certificate nell’anno (Book Value),

$x_k$  Importo della generica operazione k,

n dimensione del campione .

**Calcolo della numerosità campionaria**

La numerosità campionaria n è definita in base alla formula che segue:

$$n = \frac{BV \cdot Ur}{TM - EM \cdot EF} \quad (2)$$

dove:

BV Importo totale delle operazioni certificate nell’anno (Book Value)

Ur fattore di certezza (Reliability Factor)<sup>6</sup>

TM dichiarazione erronea inammissibile (Tolerable Misstatement)<sup>7</sup>

EM dichiarazione erronea prevista (Expected Misstatement)

EF fattore di espansione dell'errore (Expansion Factor)

Il valore di Ur viene determinato in base alla tabella 1

<b>Tabella 1 - Determinazione di Ur</b>									
<b>Livello di confidenza<sup>8</sup></b>	<b>99%</b>	<b>95%</b>	<b>90%</b>	<b>85%</b>	<b>80%</b>	<b>75%</b>	<b>70%</b>	<b>65%</b>	<b>60%</b>
<b>Rischio di rilevamento</b>	<b>1%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>
<b>Ur</b>	<b>4.61</b>	<b>3.00</b>	<b>2.31</b>	<b>1.90</b>	<b>1.61</b>	<b>1.39</b>	<b>1.21</b>	<b>1.05</b>	<b>0.92</b>

I parametri individuati per applicare il MUS sono:

- Soglia di rilevanza (SR) pari al 2%<sup>9</sup>
- Errore previsto (EM). Nella espressione (2) della numerosità campionaria è necessario inserire un valore per EM. Ipotizzando che, almeno nel primo anno, si realizzi un tasso di materialità analogo a quello mediamente riscontrato negli anni della programmazione 2000-2006, assumiamo per EM il valore di 0,5% di poco superiore a quello (0,45%) risultante dalla relazione ex art. 13 Reg. CE 438/01 per l'anno 2007.
- Il fattore di espansione dell'errore (EF) viene utilizzato in presenza di un errore atteso (EM). Il valore di EF varia in funzione al livello di confidenza utilizzato. Nella tabella 2 sono illustrati i diversi valori che assume il parametro EF al variare del livello di confidenza.

<b>Tabella 2 – Determinazione del Fattore di espansione dell'errore (EF)</b>									
<b>Livello di confidenza</b>	<b>99%</b>	<b>95%</b>	<b>90%</b>	<b>85%</b>	<b>80%</b>	<b>75%</b>	<b>70%</b>	<b>65%</b>	<b>60%</b>
<b>Rischio di rilevamento</b>	<b>1%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>
<b>EF</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>	<b>1.25</b>	<b>1.2</b>	<b>1.15</b>	<b>1.10</b>

A titolo esemplificativo, ipotizzando BV = 100.000.000,00 e un'affidabilità del sistema medio-alta (quindi un livello di confidenza pari al 70%), la numerosità del campione risulta:

$$n = \frac{(100.000.000,00 * 1,21)}{(2.000.000,00 - (500.000,00 * 1,20))} = 86.$$

Il campione sarà estratto dall'elenco completo delle operazioni per le quali la spesa è stata certificata nell'anno precedente alla presentazione del rapporto annuale secondo una procedura di selezione sistematica (PS) con un passo di campionamento pari a BV/n.

<sup>6</sup> Il valore è spesso indicato con RF (Reliability Factor). È una costante determinata utilizzando la distribuzione di Poisson per  $P(x) = 0$  ovvero la probabilità che l'errore atteso sia pari a 0. Il livello di confidenza da applicare dipende dalla valutazione dell'affidabilità del sistema (alta 60%, media 75%, bassa 90-95%).

<sup>7</sup> TM è determinato moltiplicando BV per la soglia massima di rilevanza (stabilita pari a 0,02)

<sup>8</sup> Il livello di confidenza dipende dal livello di "affidabilità del sistema". Al punto 2 dell'allegato IV del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione viene stabilito che il livello di certezza (confidenza) non deve essere inferiore al 60% in caso di sistema affidabile mentre in caso di sistema poco affidabile non deve essere inferiore al 90%. Per il primo anno, comunque, si prevede, anche a fronte di un sistema molto affidabile, di adottare un livello di confidenza non inferiore al 75%.

<sup>9</sup> Al punto 2 dell'allegato IV del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione viene stabilito che la soglia massima di rilevanza è pari al 2%.

### Popolazioni di dimensione minore di 800

Per popolazioni limitate (N inferiore a 800), seguendo le indicazioni del documento di lavoro della Commissione europea "Draft Guidance note on sampling methods" la numerosità campionaria verrà determinata nel modo seguente.

Si definisce una soglia pari al 5% della spesa certificata totale. Si selezionano per il controllo tutte le operazioni con importo superiore a detta soglia o particolarmente significative per la loro natura. Indichiamo con  $n_1$  il numero di tali operazioni.

Dalle rimanenti operazioni si seleziona un campione secondo la metodologia MUS di numerosità:

$$n_2 = n - n_1 \quad (3)$$

dove:

$$n_2 = \frac{Ur}{SR} \quad (4)$$

### Stima della spesa irregolare nella popolazione

Una volta estratto il campione di numerosità  $n$  secondo l'espressione (1), o l'espressione (3) e (4) nel caso di popolazioni limitate, verranno rilevati sulle  $n$  operazioni del campione gli importi delle irregolarità. La stima della spesa irregolare nell'intera popolazione di progetti (projected misstatement), indicata con  $\hat{E}$  si ottiene con il seguente stimatore:

$$\hat{E} = \sum_{S_1} e_k + \sum_{S_2} \frac{BV_2}{n_2} \frac{e_k}{x_k} \quad (5)$$

dove:

- $S_1$  è l'insieme degli  $n_1$  progetti selezionati con certezza in quanto il loro importo  $x_k$  è superiore al passo di campionamento  $BV/n$ ,
- $S_2$  è il campione di  $n_2$  progetti estratti dalla popolazione una volta tolti da questa i progetti che formano l'insieme  $S_1$ ,
- $e_k$  è l'importo irregolare rilevato nell'operazione  $k$ ,
- $BV_2$  è la spesa certificata dell'insieme delle operazioni di importo inferiore al passo di campionamento (le operazioni per le quali non vale la (1)).
- $n_2$  è la dimensione del campione  $S_2$ ,
- $x_k$  è la spesa certificata dell'operazione  $k$ .

c) la procedura per determinare le tappe da seguire in caso di rilevamento di errori materiali.

Le attività operative di audit, sia di sistema che sulle operazioni, sono realizzate da KPMG spa, sotto la vigilanza e la supervisione dell'Autorità di audit. Gli esiti dei rapporti di controllo sono discussi da KPMG e dall'AdA e da questa condivisi. Responsabile finale della valutazione delle irregolarità risultanti dai rapporti di controllo, ferma restando la responsabilità professionale di KPMG nello svolgimento del servizio di audit secondo quanto previsto dal contratto, è quindi l'AdA.

Se a seguito dei controlli sulle operazioni vengono rilevate irregolarità, queste sono segnalate, con la trasmissione del rapporto preliminare di audit, all'Autorità di gestione, all'Autorità di certificazione e all'ufficio responsabile dell'operazione. Quest'ultimo ufficio dovrà instaurare il contraddittorio con il beneficiario, acquisire le controdeduzioni sulle irregolarità contestate ed esprimere il proprio parere su queste. Qualora l'ufficio responsabile dell'operazione concordi con l'opinione espressa dall'AdA nel rapporto di controllo, dovrà adottare i provvedimenti necessari alla correzione dell'irregolarità. Qualora l'ufficio responsabile dell'operazione fornisca nuovi elementi ed esprima un parere diverso circa l'irregolarità segnalata, l'AdA valuterà tali elementi e manifesterà la sua posizione in un rapporto di audit definitivo.

La natura sistemica o casuale di un'irregolarità sarà determinata dall'AdA sulla base di una valutazione professionale delle cause dell'irregolarità, delle sue caratteristiche, della sua attitudine a ripresentarsi

frequentemente nel programma. Solitamente gli errori sistemici che si sono verificati nel passato avevano le loro cause nella non conformità di un bando rispetto alla normativa nazionale o comunitaria, oppure nella insufficienza della disciplina di una tipologia di operazioni nel senso di mancata previsione di adempimenti dei beneficiari che avrebbero garantito il rispetto della normativa. Quando l'AdA riscontri che l'irregolarità di un'operazione sia dovuta ad un'insufficienza della disciplina di dettaglio, oppure a carenze nelle procedure di gestione o di controllo o di rendicontazione delle operazioni, o ad altre cause che possano riguardare non solo la singola operazione controllata, ma una tipologia di operazioni, l'irregolarità è considerata sistemica. Da ciò deriva la necessità di correggere, attraverso un intervento sulle procedure o sulla normativa, la carenza del sistema rilevata, e la necessità di esaminare il potenziale impatto dell'irregolarità sulle altre operazioni, al fine di poter intervenire anche su queste ed eliminare le conseguenze in termini di spesa irregolare dichiarata.

Nel rapporto annuale sarà indicato il tasso di irregolarità riscontrato nel corso degli audit sulle operazioni selezionate con il campione statistico. Se il tasso di irregolarità, proiettato sulla popolazione, dovesse superare la soglia di rilevanza del 2%, l'AdA analizzerà la situazione per determinare le cause delle irregolarità, l'entità della spesa coinvolta, la necessità di un campionamento supplementare, i provvedimenti dell'Autorità di gestione o dell'ufficio responsabile dell'operazione utili a riportare la percentuale di irregolarità al di sotto della soglia di rilevanza. Del risultato dell'analisi svolta viene informata l'Autorità di gestione e l'Autorità di certificazione, e viene richiesto il loro parere in merito.

#### 4.3. Priorità ed obiettivi degli audit stabiliti per l'intero periodo di programmazione.

La distribuzione dell'attività di audit nel corso del periodo di programmazione è orientata al principio della maggiore intensità relativa di audit di sistema nei primi anni e di un progressivo riequilibrio verso gli audit sulle operazioni nella seconda parte del periodo di programmazione. Questa programmazione del lavoro risponde sia a considerazioni teoriche che a considerazioni di carattere pragmatico. L'avvio dei programmi è spesso caratterizzato da difficoltà e ritardi, che determinano una lenta messa a regime di tutti i meccanismi del sistema di gestione. L'avvio concreto delle operazioni di un programma operativo avviene in modo progressivo, a cominciare da alcune tipologie di operazioni e successivamente si estende a tutte le altre. Fino ai primi mesi del 2009 non ci saranno certificazioni di spesa e quindi non ci saranno operazioni suscettibili di essere controllate. Un'attenzione particolare agli audit di sistema nelle fasi iniziali del programma, corrisponde alla necessità di assicurare che il sistema di gestione sia potenzialmente in grado di assolvere con efficacia le sue funzioni. Nel 2008-2009 le attività di audit privilegeranno quindi la funzionalità del sistema di gestione, e all'interno del sistema, gli audit si concentreranno sui soggetti principali, cioè sull'Autorità di gestione, sull'Autorità di certificazione e sugli Organismi intermedi, per ottenere un'adeguata garanzia di un corretto funzionamento del sistema. A cominciare dal 2009 e negli anni successivi, secondo l'ordine di priorità individuato annualmente con l'analisi dei rischi, saranno condotti audit di sistema anche su aspetti orizzontali quali gli appalti pubblici, i controlli di I° livello, il sistema informativo, la procedura per la dichiarazione di spesa. Dal 2010 saranno effettuati audit di sistema anche sugli uffici responsabili delle operazioni, secondo un calendario che privilegerà quelli che avranno avviato operazioni in maggior numero e per importi più consistenti. Negli anni successivi continueranno gli audit di sistema su aspetti orizzontali secondo le priorità stabilite, saranno ripetuti a distanza di 2-3 anni gli audit sui soggetti principali del sistema (Autorità di gestione, Autorità di certificazione e Organismi intermedi) e saranno realizzati audit su tutti i soggetti secondari (uffici responsabili delle operazioni). L'obiettivo è quello di sottoporre a controllo, entro il 2009, l'Autorità di gestione, l'Autorità di certificazione e tutti gli Organismi intermedi individuati, insieme ai principali aspetti orizzontali del sistema. Entro la chiusura del programma l'obiettivo è quello di controllare più volte l'Autorità di gestione, l'Autorità di certificazione e tutti gli Organismi intermedi, e di controllare almeno una volta tutti gli uffici responsabili di operazioni e tutti gli aspetti orizzontali. Il controllo sull'Autorità di gestione riguarda una quantità di competenze che coinvolgono gran parte delle funzioni di un sistema di gestione; poiché tale controllo sarà ripetuto più volte nel corso del periodo di programmazione, saranno approfonditi di volta in volta aspetti diversi delle funzioni dell'Autorità di gestione. In tal modo si ritiene di poter realizzare un quadro di controlli esaustivo nel corso dell'intero periodo di programmazione. Nella seconda fase del periodo di programmazione, pur continuando gli audit di sistema, l'attenzione sarà maggiormente focalizzata sui controlli delle operazioni. Le operazioni saranno selezionate con il metodo MUS di campionamento statistico casuale, ma qualora il campione non contenga alcuna operazione di un Organismo intermedio, oppure alcuna operazione di una determinata tipologia di progetti, oppure qualora dai controlli emerga un tasso di irregolarità complessivo superiore alla soglia di rilevanza oppure una frequenza nettamente maggiore di irregolarità in una sottopopolazione di progetti, il campione casuale, secondo il prudente apprezzamento dell'Autorità di audit, sarà integrato da un campione supplementare

selezionato esclusivamente fra la sottopopolazione di progetti delle tipologie interessate. Se i controlli delle operazioni dovessero dare risultati diversi rispetto alla valutazione di affidabilità del sistema, nel senso di mostrare una rischiosità anomala in una tipologia di operazioni o in un organismo intermedio, si procederà ad approfondire le cause delle irregolarità attraverso il campione supplementare e ad indicare all'Autorità di gestione misure correttive. Nel rapporto annuale l'Autorità di audit farà una valutazione del livello di affidabilità del sistema tenendo adeguatamente conto sia dei risultati degli audit di sistema che del tasso di irregolarità riscontrato nei controlli delle operazioni e delle relative cause.

Nei casi previsti dall'articolo 88 del regolamento (CE) n. 1083/2006, l'Autorità di audit provvederà alla redazione della dichiarazione di chiusura parziale.

L'Autorità di audit svolgerà nel 2016-2017 le seguenti attività per la chiusura del periodo di programmazione:

- riesame dei risultati degli audit di sistema e degli audit delle operazioni di tutto il periodo di programmazione;
- valutazione degli interventi correttivi sul sistema di gestione e sulle singole operazioni realizzati dall'AdG, dall'AdC e dagli O.I. sulla base delle indicazioni contenute nei rapporti di audit;
- esame del lavoro dell'AdC in sede di rendicontazione finale del programma;
- redazione entro il 31 marzo 2017 del rapporto di controllo finale e della dichiarazione di chiusura di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lett. e).

#### 4.4. Connessione tra i risultati della valutazione dei rischi e l'attività di audit prevista.

Al fine di stabilire annualmente un ordine di priorità fra gli audit di sistema da condurre, è stata elaborata un'analisi dei rischi, diretta a disegnare una mappa preliminare dei rischi del sistema. Nel considerare questa analisi occorre però tenere conto di alcuni elementi:

1. in questa fase iniziale del programma alcune attività sono già operative, ma molte altre sono ancora da implementare, a cominciare dalle operazioni della maggior parte delle attività (misure), quindi l'analisi si riferisce ad un quadro in cui mancano ancora molti elementi di conoscenza;
2. la mappatura preliminare dei rischi è di per se stessa diretta non ad individuare i rischi, che potranno essere rilevati nella loro reale consistenza con gli audit di sistema, quanto le aree del programma nelle quali potrebbero riscontrarsi i rischi;
3. questa analisi non si fonda su una conoscenza approfondita delle procedure di attuazione del programma, che avrebbe comportato sopralluoghi, interviste, test di conformità ed in genere tutto quanto viene fatto negli audit di sistema, ma sull'esame dei documenti descrittivi del programma: POR approvato, descrizione del sistema di gestione e controllo, documento attuativo regionale.

Detto questo, tenendo presente l'obiettivo dell'analisi, cioè individuare le potenziali aree di rischio rispetto alle quali programmare gli audit di sistema, la procedura che abbiamo seguito nell'analisi è questa: abbiamo fatto un elenco dei fattori di rischio sulla base dell'esperienza del periodo 2000-2006, della conoscenza dei punti di debolezza e di forza del sistema 2000-2006, delle novità introdotte nel sistema di gestione controllo e delle novità introdotte dai regolamenti per il 2007-2013. I fattori di rischio così individuati sono stati valutati, in una scala da 1 a 4 nella quale 1 rappresenta la minore intensità del rischio e 4 la maggiore intensità, rispetto a quattro criteri: probabilità, impatto finanziario, priorità di tempo e diffusione. Qui si riporta la descrizione dei quattro criteri:

Probabilità	esprime la possibilità che il rischio si verifichi, da molto remota (1) a concreta(4)
Impatto finanziario	esprime, nel caso in cui si verifichi, la dimensione finanziaria del rischio, da basso impatto finanziario (1) ad alto impatto finanziario(4)
Priorità di tempo	esprime l'urgenza di un intervento di controllo del rischio rispetto al suo concretizzarsi nel tempo, da dilazionabile (1) ad urgente(4)
Diffusione	esprime l'estensione del rischio rispetto al programma, da limitata ad alcune misure (1) ad estesa a tutto il programma (4)

I fattori di rischio sono stati valutati a prescindere dalla loro declinazione secondo le attività (misure) del programma o secondo i processi gestionali, perché attualmente buona parte delle attività non sono nella fase operativa e lo stesso vale per i processi gestionali. Mancano quindi elementi per supportare una valutazione dei fattori di rischio applicata alla gestione del programma.

Nell'interpretazione della tabella occorre considerare che i punteggi per ogni fattore di rischio vanno letti in relazione fra loro, hanno cioè un significato relativo piuttosto che assoluto. Ad esempio attribuendo al primo fattore di rischio "ambiente di controllo" il punteggio massimo 16, non si intende dire che si pensa che i

controlli di primo livello siano totalmente inefficaci, ma che rispetto agli altri fattori di rischio, questo è quello che si ritiene più rilevante e da sottoporre a controllo con priorità.

Fattori di rischio	Probabilità	Impatto finanziario	Priorità di tempo	Diffusione	TOTALE
Ambiente di controllo (controlli di 1 livello)	4 I controlli di 1° liv. rispetto alla precedente programmazione hanno una disciplina molto più rigorosa, quindi nello sforzo di adeguamento vi è una notevole probabilità di rischio.	4 I controlli di 1° liv. hanno una importanza determinante per garantire la regolarità della spesa di ogni operazione	4 E' importante garantire fin dall'inizio del programma la corretta implementazione dei controlli di gestione, documentali ed in loco	4 E' un requisito che investe tutte le operazioni del programma	16
Selezione O.I.	1 Gli O.I. selezionati sono pochi ed il rischio che non siano state rispettate le regole dell'evidenza pubblica o i criteri di un organismo in house è oggettivamente basso	3 Qualora si verificasse l'irregolarità nella selezione di un O.I. l'impatto finanziario coinvolgerebbe tutte le operazioni gestite dall'organismo.	4 E' importante avere tempestivamente certezza della regolarità nella selezione dell'O.I.	1 Al momento sono stati selezionati due O.I.	9
Organizzazione O.I. (chiara definizione delle competenze)	2 Il rischio di una non perfetta separazione e chiara definizione delle competenze esiste, ma non è particolarmente rilevante.	3 Qualora si verificasse potrebbe avere un impatto finanziario notevole sulle operazioni gestite dall'O.I.	3 Come gli altri rischi attinenti ad aspetti organizzativi è opportuno che siano controllati in tempi brevi dall'avvio del programma.	1 Al momento è stato selezionato un solo O.I. E' probabile che ne vengano individuati ancora 1 o 2.	9
Procedura per predisporre la dichiarazione di spesa	3 Il rischio di inaffidabilità della procedura, a scopo cautelare, deve essere considerato consistente.	4 L'impatto finanziario di questo rischio è il più consistente fra i possibili.	3 E' importante verificare questo rischio non appena sarà possibile, cioè dopo la prima dichiarazione di spesa, che sarà probabilmente fra circa 5 mesi.	4 E' un rischio che ha la massima diffusione, perché riguarda l'intero programma.	14
Rispetto normativa su appalti	4 Si tratta di un rischio che cautelativamente deve essere tenuto in massima considerazione.	3 Le procedure di appalto sono molto diffuse ed interessano importi spesso rilevanti, quindi l'impatto è notevole.	4 E' fra i rischi da mettere sotto controllo con priorità, considerando anche l'attenzione che sta ricevendo ultimamente da organi nazionali e comunitari.	3 Il rischio riguarda soprattutto alcune attività (misure) di tipo infrastrutturale, ma non solo.	14
Sistema informativo	3 Il rischio è medio-alto a causa della complessità di un sistema informativo integrato fra le diverse autorità, che elabora una quantità di dati analitici per tutte le operazioni.	4 L'impatto finanziario di un sistema informativo inefficace è molto alto.	4 Il sistema informativo è di fondamentale importanza per la corretta gestione dell'intero programma.	4 Il sistema informativo ha un impatto diretto su tutte le attività (misure) del programma.	15
Attività (misure) con un alto numero di beneficiari	2 L'alto numero di beneficiari è un fattore di rischio ma non di importanza determinante ai fini della corretta gestione.	2 L'impatto finanziario che il rischio può avere è limitato, legato a difficoltà di gestire una elevata quantità di beneficiari.	1 Rispetto agli altri fattori di rischio, questo può essere sottoposto a controllo con un'urgenza minore.	2 Il rischio è legato esclusivamente a quelle attività (misure) che hanno un alto numero di beneficiari.	7
Attività (misure) con realizzazioni immateriali	2 Le realizzazioni immateriali comportano sempre una maggiore difficoltà di valutazione dei risultati, ma non è un rischio particolarmente rilevante.	2 L'impatto finanziario è moderato perché di regola gli importi sono molto inferiori a quelli delle realizzazioni materiali.	1 Rispetto agli altri fattori di rischio, questo può essere sottoposto a controllo con un'urgenza minore.	2 Il rischio è legato esclusivamente a quelle attività (misure) che prevedono realizzazioni immateriali	7
Selezione operazioni discrezionale	1 Il rischio che, fra le procedure di selezione delle operazioni previste dalle varie attività, ve ne siano alcune che lasciano eccessivi margini di discrezionalità nella scelta, è limitato.	3 Qualora si verificasse, l'impatto finanziario sarebbe medio-alto perché riguarderebbe tutte le operazioni dell'attività.	2 E' un rischio da controllare tempestivamente ma non vi è una particolare urgenza	4 Potenzialmente il rischio attiene a tutte le attività del programma.	10
Mancanza di chiarezza nei bandi sulla ammissibilità della spesa	3 Sono cambiate le norme sull'ammissibilità delle spese, vi è possibilità di errori e questo rende essenziale la chiarezza dei bandi su questo argomento.	3 L'impatto finanziario è medio-alto perché il rischio si riflette su tutte le operazioni dell'attività.	3 E' importante controllare tempestivamente questo rischio, in modo da contenere le conseguenze negative.	4 Potenzialmente il rischio attiene a tutte le attività del programma.	13
Attività (misure) con meccanismi di autocertificazione o di perizia giurata	2 E' un rischio contenuto perché l'autocertificazione o la perizia non sono utilizzate per accertare la spesa.	3 L'impatto finanziario è medio-alto perché l'autocertificazione o la perizia possono attenersi a fatti che incidono notevolmente sull'importo del contributo.	2 L'urgenza del controllo di questo rischio non è molto alta ma non va sottovalutata, considerato che in passato il rischio si è concretizzato.	2 Non sono molte le attività nelle quali l'autocertificazione e la perizia giurata trovano applicazione nella determinazione dell'an e del quantum del contributo.	9
Grandi progetti	3 Si tratta di una tipologia nuova di operazioni per il POR Toscana FESR e cautelativamente consideriamo la probabilità del rischio medio-alta.	3 Trattandosi di operazioni di importo molto elevato è elevato anche l'impatto finanziario del rischio.	3 Trattandosi di operazioni che si estenderanno per tutta la durata del programma, è importante mettere sotto controllo tempestivamente questo rischio.	1 La diffusione del rischio è limitata ai tre grandi progetti.	10
Soppressioni e recuperi	1 Il rischio è poco probabile perché attiene a una procedura ormai implementata da tempo dall'autorità di pagamento del Docup 2000-2006.	2 L'impatto finanziario nell'esperienza precedente (2000-2006) si è rivelato contenuto.	1 Rispetto agli altri fattori di rischio, questo può essere sottoposto a controllo con un'urgenza minore.	3 Potenzialmente il rischio è molto diffuso, anche se i casi tendono a concentrarsi su poche attività (misure).	7
Segnalazione e aggiornamento irregolarità	1 Il rischio è poco probabile perché attiene a una procedura ormai implementata da tempo nel Docup 2000-2006.	1 L'impatto finanziario di questa procedura può essere considerato basso.	1 Rispetto agli altri fattori di rischio, questo può essere sottoposto a controllo con un'urgenza minore.	3 Potenzialmente il rischio è molto diffuso, anche se i casi tendono a concentrarsi su poche attività (misure).	6

In base a questa analisi, per il 2009 oltre agli audit sull'AdG, sull'AdC e sugli O.I. saranno realizzati audit di sistema sui seguenti aspetti orizzontali:

- Ambiente di controllo (controlli di I° livello);
- Sistema informativo;
- Procedura per predisporre la dichiarazione di spesa;
- Rispetto della normativa sugli appalti.

Negli anni successivi l'analisi dei rischi del sistema sarà aggiornata secondo la metodologia sopra indicata, con la possibilità di avere indicazioni maggiormente supportate dai risultati degli audit di sistema nel frattempo realizzati.

Infine è utile fare alcune considerazioni sullo stato di attuazione del programma, per valutare meglio la pianificazione del lavoro di audit:

- L'Autorità di gestione e l'Autorità di certificazione sono in piena attività e stanno elaborando linee guida, procedure, modelli di documenti;
- Sono stati al momento individuati due Organismi intermedi (Fidi Toscana e ARTEA);
- Gran parte delle attività (misure) entreranno nei prossimi mesi nella fase operativa, quindi è utile per il momento concentrarsi su AdG, AdC, O.I. e audit su materie orizzontali;
- Non appena saranno individuati altri O.I. e quando entreranno in attività altre misure, saranno sottoposti ad audit, secondo l'ordine di priorità stabilito annualmente con l'analisi dei rischi.

#### 4.5. Calendario indicativo degli audit relativi agli anni successivi in forma di tabella.

Piano dei controlli 2008 - 2009		POR CREO FESR Obiettivo 2
Calendario	Scadenza	Pianificazione del lavoro di audit
IV trimestre 2008		Audit di sistema sull'AdG e sull'AdC. Redazione del rapporto annuale di controllo e del parere di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lettera d) punto i).
I semestre 2009		Audit di sistema sugli O.I., Fidi Toscana e ARTEA; Audit su materie orizzontali: controlli di I° livello, sistema informativo, rispetto normativa su appalti e procedura per dichiarazione di spesa; Eventuale campionamento supplementare di operazioni con spesa certificata nel I trimestre 2009 ed avvio audit sulle operazioni.
II semestre 2009	Entro 31 dicembre 2009	Sintesi dei risultati delle attività di audit di sistema e audit delle operazioni. Valutazione del livello di affidabilità del sistema. Redazione del rapporto annuale di controllo di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lettera d) punto i). Eventuale aggiornamento della strategia di audit. Pianificazione annuale delle attività di audit per l'anno 2010.
Piano dei controlli 2010 - 2015		POR CREO FESR Obiettivo 2
Calendario	Scadenza	Pianificazione del lavoro di audit
Gennaio		Dimensionamento ed estrazione del campione; Eventuale campionamento supplementare a seguito di analisi di rischio.
I semestre dell'anno	Entro 30 giugno	Audit delle operazioni campionate.
II semestre dell'anno	Entro 31 dicembre	Follow-up degli audit sulle operazioni; Audit di sistema secondo priorità individuate annualmente con l'analisi dei rischi; Sintesi dei risultati delle attività di audit di sistema e audit delle operazioni nel rapporto annuale di controllo di cui all'articolo 62 paragrafo 1 lettera d); Valutazione del livello di affidabilità del sistema; Eventuale aggiornamento della strategia di audit; Pianificazione annuale delle attività di audit per l'anno successivo.

## 5. VALUTAZIONE DEI RISCHI

5.1. Procedure seguite e valutazione dei risultati di audit precedenti di organismi e di sistemi (per esempio, gli audit del periodo 2000-2006, l'attività di audit relativa alla valutazione della conformità).

La procedura per la valutazione dei rischi è stata descritta al paragrafo 4.4. In sintesi tale procedura consiste nella ricognizione dei fattori di rischio più rilevanti emersi dall'esperienza di audit degli anni precedenti o dall'esame della descrizione del sistema di gestione e di documenti rilevanti quali il documento di attuazione regionale. I fattori di rischio così individuati sono stati valutati nella loro rilevanza sul sistema in base a quattro criteri: probabilità, impatto finanziario, priorità di tempo e diffusione. In questa valutazione gli audit del periodo 2000-2006 hanno una rilevanza nei termini in cui hanno permesso di focalizzare l'attenzione sui passaggi chiave del sistema di gestione ai quali deve comunque essere prestata attenzione.

Se poi si confrontano i risultati di questa analisi dei rischi con gli esiti della valutazione di conformità condotta da IGRUE sul sistema di gestione, si può notare che vi è una notevole convergenza. Delle quattro materie orizzontali indicate, in base all'analisi dei rischi, come oggetto di audit prioritario nel 2009, tre (controlli di I° livello, sistema informativo e procedura per predisporre la dichiarazione di spesa) per alcuni aspetti sono indicate fra le conclusioni e raccomandazioni della relazione sulla conformità del sistema.

5.2. Autorità di gestione, autorità di certificazione ed organismi intermedi coperti.

I primi due audit di sistema sull'Autorità di gestione e sull'Autorità di certificazione si sono svolti a novembre-dicembre 2008. Nel corso del 2009, come previsto dalla pianificazione del lavoro conseguente ai risultati della valutazione di rischi di cui al paragrafo 4.4, saranno svolti audit di sistema sugli O.I. individuati (Fidi Toscana e ARTEA). Qualora in futuro fossero individuati altri O.I. saranno sottoposti ad audit con priorità. Nel corso della programmazione gli audit su AdG, AdC e O.I. saranno ripetuti con cadenza ogni 2-3 anni, approfondendo di volta in volta aspetti diversi delle loro funzioni.

5.3. Fattori di rischio considerati, compresi gli aspetti orizzontali identificati come settori di rischio.

I fattori di rischio considerati sono quelli indicati nella tabella del paragrafo 4.4. Con le valutazioni dei rischi che saranno condotte nei prossimi anni e contenute nei rapporti annuali, potranno essere modificati i fattori di rischio, se questo dovesse essere suggerito dagli esiti degli audit condotti nei prossimi anni.

5.4. Risultati identificati ed ordine di priorità stabilito tra gli organismi, i processi, i controlli e i programmi principali, nonché gli assi prioritari da sottoporre ad audit.

I risultati della valutazione dei rischi del sistema sono quelli indicati nella tabella del paragrafo 4.4. I primi due audit di sistema sull'AdG e sull'AdC sono già stati realizzati nel novembre-dicembre 2008. Coerentemente con questi risultati, gli audit programmati per il 2009 sono i seguenti:

- Fidi Toscana spa;
- ARTEA;
- Ambiente di controllo (controlli di I° livello);
- Sistema informativo;
- Procedura per predisporre la dichiarazione di spesa;
- Rispetto della normativa sugli appalti.

## 6. RICORSO AL LAVORO DI TERZI

6.1. Misura in cui alcune componenti sono esaminate da altri controllori nonché la misura del potenziale ricorso a tale lavoro.

Per la realizzazione degli audit di sistema e degli audit sulle operazioni l'Autorità di audit si servirà di KPMG spa, pur rimanendo l'AdA responsabile complessiva dell'attività di audit. La società, individuata con procedura aperta sopra la soglia comunitaria, è iscritta all'albo speciale istituito presso la CONSOB italiana ai sensi del decreto legislativo n. 58 del 24.2.1998, art. 161 "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria".

6.2. Misure di garanzia della qualità dell'attività di audit svolta da altri organismi di controllo, tenuto conto degli standard accettati a livello internazionale.

L'AdA manterrà una supervisione sulle attività di controllo svolte da KPMG spa. Tale supervisione si realizzerà, in una fase preliminare, con la condivisione delle modalità operative dei controlli. Le procedure e gli strumenti predisposti per l'attività di audit, dall'approccio ai soggetti controllati, alla documentazione rilevante da acquisire durante i controlli, alla reportistica, alla predisposizione dei modelli di rapporti di controllo, di verbali, di check-list, sono stati tutti discussi e condivisi con KPMG spa. La società riceverà il piano annuale dell'attività, l'elenco dei controlli di sistema e dei controlli sulle operazioni da effettuare, e fornirà all'AdA un cronogramma dell'attività annuale e periodicamente un programma dettagliato delle verifiche pianificate con l'indicazione del giorno, luogo e ufficio dove sarà effettuato il controllo. L'AdA a propria discrezione potrà far partecipare al controllo un proprio rappresentante al fine di verificare la modalità concreta di controllo in loco, l'acquisizione della documentazione e l'accuratezza del lavoro. Nelle fasi iniziali della programmazione, soprattutto durante i primi audit di sistema, un funzionario dell'Autorità di audit sarà sempre presente ai sopralluoghi presso gli uffici e i soggetti interessati dai controlli. L'AdA eserciterà un controllo sulla qualità del lavoro di audit attraverso l'esame di tutti i reports di controllo e la documentazione fotografica a corredo dei sopralluoghi, potrà chiedere copia della documentazione acquisita durante i controlli, formulerà richieste di chiarimento e di approfondimento qualora gli esiti dei controlli siano ambigui, potrà approfondire direttamente alcuni aspetti dei controlli contattando gli uffici e i beneficiari, indicherà correzioni da apportare ai reports qualora vi siano errori riscontrabili con le informazioni e la documentazione di cui l'AdA è in possesso. Trimestralmente KPMG spa formulerà una relazione sugli audit di sistema e sugli audit delle operazioni effettuati nel periodo, e vi saranno riunioni periodiche allo scopo di:

- presentare chiaramente le tipologie più rilevanti di irregolarità riscontrate;
- esporre le criticità emerse nel sistema di gestione;
- verificare lo stato di attuazione del programma dei controlli.

## 7. RISORSE

7.1. Risorse previste da stanziare, almeno per l'anno successivo.

All'interno dell'Autorità di audit due funzionari si occuperanno sia delle attività di audit del Programma Operativo "Obiettivo 2 FESR Competitività regionale e Occupazione", che del Programma Operativo di cooperazione territoriale Italia-Francia "Marittimo"; l'impegno di questo personale sarà nel 2009 e nella prima metà del 2010 del 50% delle giornate lavorative, in quanto la parte rimanente sarà dedicata alla conclusione e alla chiusura dei programmi FESR 2000-2006. Quando si concluderanno le attività relative alla passata programmazione, l'impegno dei due funzionari si concentrerà sull'audit della programmazione 2007-2013. Dei due funzionari, uno lavora dal 2001 presso l'Organismo di controllo di secondo livello della precedente programmazione, l'altro è stato assegnato ai compiti dell'Organismo di controllo sui programmi 2000-2007 dall'inizio del 2007. Nel corso di questi anni il personale ha partecipato ad incontri e seminari con l'IGRUE, a varie occasioni di riflessione e di scambio di esperienze sui temi dell'audit con altre Regioni, anche nell'ambito del progetto "Sintesi per il cambiamento organizzativo" realizzato dal Formez, nei quali ha potuto acquisire competenze specifiche. Per quanto riguarda la società KPMG spa, selezionata per le attività di controllo, essa metterà a disposizione, come previsto dal bando della procedura di gara aperta e dall'offerta tecnica presentata dalla società, un gruppo di lavoro costituito da almeno 4 persone con esperienza

pluriennale in tema di controlli di secondo livello. Il contratto prevede un corrispettivo commisurato al numero di audit svolti, per cui nell'ambito delle risorse stanziato dall'assistenza tecnica del POR per i controlli di secondo livello (euro 400.000), vi è flessibilità nell'impegno di giornate-auditor richieste per la realizzazione del programma di audit. Si ritiene che 4 auditori dovrebbero essere sufficienti per il numero di controlli annuali prevedibile. Qualora, in seguito ad un aumento della numerosità campionaria o ad altri fattori imprevedibili, l'AdA e la società ne dovessero riscontrare la necessità, il gruppo di lavoro potrebbe essere integrato per far fronte ad un maggior numero di controlli. A livello indicativo si riporta il costo di aggiudicazione per controllo, il numero di ore per ogni controllo e il numero massimo di controlli commissionabili con le risorse finora stanziato.

Organismo	Risorse di personale	Risorse finanziarie 2007-2013	Ore per controllo su operazione	Costo a controllo	Audit di sistema e su operazioni previsti
Autorità di Audit	1 persona interamente dedicata al POR FESR, corrispondente a 200 giornate uomo annue				
KPMG spa	4 persone dedicate non interamente, corrispondenti a 139 giornate uomo annue	€ 400.000	14	€ 525	635

## 8. RELAZIONI

8.1. Procedure interne per le relazioni, quali il rapporto di audit provvisorio e definitivo, e il diritto dell'organismo oggetto dell'audit di essere ascoltato e di fornire spiegazioni prima dell'adozione di una decisione definitiva.

Le procedure, previste anche dal manuale delle procedure dell'Autorità di audit, per il contraddittorio con il soggetto/organismo controllato e per la formulazione del parere definitivo in merito all'oggetto del controllo, sono le seguenti:

- contattare con almeno 15 gg. di anticipo il soggetto/organismo controllato per raccogliere preventivamente la documentazione e fissare la data del sopralluogo;
- controllo in loco presso l'organismo intermedio, l'ufficio responsabile dell'operazione, il beneficiario;

### Audit di sistema

Il rapporto di controllo preliminare viene trasmesso all'AdG e all'ufficio controllato, chiedendo, nel caso sia stata rilevata la necessità di interventi migliorativi, le loro valutazioni entro 20 gg. Trascorso il termine ed esaminati i nuovi elementi l'AdA trasmette il rapporto definitivo all'AdG, all'AdC e all'ufficio controllato chiedendo di intraprendere le azioni correttive necessarie e di informare su queste entro 60 giorni.

### Audit sulle operazioni

Il rapporto di controllo preliminare viene trasmesso all'AdG e all'ufficio responsabile dell'operazione, chiedendo, nel caso di irregolarità rilevate, le controdeduzioni entro 20 giorni. Trascorso il termine ed esaminati i nuovi elementi l'AdA trasmette il rapporto definitivo all'AdG, all'AdC e all'ufficio responsabile dell'operazione chiedendo di adottare i provvedimenti correttivi necessari e di informare sulle azioni intraprese entro 60 giorni.

L'AdA svolge un monitoraggio periodico sull'implementazione delle azioni correttive adottate dai soggetti controllati conseguenti ai rilievi contenuti nei rapporti di controllo, e tiene registrazioni informatiche del monitoraggio. Nel caso di audit su operazione, quando l'azione correttiva consiste nel recupero o nella

soppressione di un contributo irregolare, il follow up è svolto attraverso la verifica delle dichiarazioni di spesa successive, per accertare la cancellazione tempestiva dell'importo dell'operazione (nel caso di soppressione) o la cancellazione conseguente al recupero del contributo dal beneficiario. Talvolta il follow up relativo alla realizzazione di un'opera o all'acquisto di un bene può richiedere un sopralluogo presso il beneficiario per constatare la situazione di fatto. Nel caso di audit di sistema, quando l'azione correttiva consiste nella modifica delle procedure (gestione, rendicontazione, controllo) o in provvedimenti organizzativi o nella modifica di norme di dettaglio, il follow up è svolto verificando l'adozione dei provvedimenti richiesti alle altre Autorità ed esprimendo il parere dell'AdA sull'adeguatezza degli stessi provvedimenti. I risultati del follow up sono riportati nel rapporto annuale.

Allegato 1

Pianificazione generale dell'attività di audit di sistema

Organismi da sottoporre ad audit (Autorità)	Numero CCI	Importo approvato	Organismo responsabile dell'audit	Risultato della valutazione del rischio	2008 priorità, obiettivo e ambito dell'audit	2009 priorità, obiettivo e ambito dell'audit	2010 priorità, obiettivo e ambito dell'audit	2011-2015 priorità, obiettivo e ambito dell'audit
Autorità di gestione			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa		Verifica dello stato di attuazione dei requisiti fondamentali di sistema			Ogni 2-3 anni Verifica dei requisiti di conformità e di funzionalità
Autorità di certificazione			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa		Verifica dello stato di attuazione dei requisiti fondamentali di sistema			Ogni 2-3 anni Verifica dei requisiti di conformità e di funzionalità
Organismo intermedio Fidi Toscana			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa			Verifica dei requisiti di conformità e funzionalità		Ogni 2-3 anni Verifica dei requisiti di conformità e di funzionalità
Organismo intermedio ARTEA			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa			Verifica dei requisiti di conformità e funzionalità		Ogni 2-3 anni Verifica dei requisiti di conformità e di funzionalità
Uffici responsabili di attività			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa				Verifica dei requisiti di conformità e funzionalità	Verifica dei requisiti di conformità e funzionalità
<b>Aspetti orizzontali</b>			Autorità di audit con collaborazione KPMG spa			Ambiente di controllo (controlli di 1° livello); Sistema informativo; Procedura per predisporre la dichiarazione di spesa; Rispetto della normativa sugli appalti	Le priorità saranno determinate con l'analisi dei rischi 2009	Le priorità saranno determinate con l'analisi dei rischi annuale